



LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA A NIVEL NACIONAL Y REGIONAL EN AMÉRICA LATINA - EL ROL DE LOS PARLAMENTOS

CONFERENCIA REGIONAL - BOGOTÁ, 21 Y 22 DE NOVIEMBRE DE 2011

NOTA DE ANTECEDENTES

PUNTO DE PARTIDA

En la primera década del siglo XXI, y tal como se ha visto reflejado en numerosos documentos de las Naciones Unidas y en instrumentos de cooperación regional, se ha hecho patente la necesidad de establecer un claro nexo entre desarrollo sostenible y el estado de derecho con gobernabilidad democrática, por una parte y una gestión transparente y responsable del sector de la defensa y seguridad, por otra.

Esta tendencia, se ha reflejado muy claramente en América Latina y el Caribe, donde han surgido numerosas plataformas regionales y subregionales con la finalidad de afrontar las viejas y nuevas amenazas en el ámbito de la defensa y seguridad. Sin embargo, y como novedad, sólo algunas de ellas están vinculadas al tradicional actor garante de la seguridad regional, los Estados Unidos. La cooperación intrarregional se hace notar más en el contexto de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), que ha creado su propio Consejo de Defensa Suramericana (CDS). A pesar de que las funciones ejecutivas de cooperación permanecen en poder de los respectivos gobiernos, los parlamentos han adquirido mayor importancia por su rol de iniciadores y supervisores de iniciativas en cooperación en el sector de defensa y seguridad. Obviamente, este papel parlamentario, por la misma naturaleza de los sistemas democráticos presidencialistas que imperan en los países latinoamericanos se encuentra algo menos institucionalizado, que en los países que cuentan con sistema parlamentario. Por esta misma razón la cooperación en esta materia, tanto regional como internacional, a nivel parlamentario ofrece multitud de campos en los que se puede avanzar y fortalecer.

En 2005, en Montevideo y organizado por el IPU, los Parlamentos de Argentina y Uruguay, junto con el Centro para el Control Democrático de Fuerzas Armadas de Ginebra, tuvo lugar una primera conferencia regional que abordó plantear los temas de “buena práctica” de supervisión parlamentaria en el sector de la defensa y la seguridad. En esa ocasión el punto clave al que los parlamentarios latinoamericanos tuvieron que enfrentarse fue la transformación de las relaciones entre civiles y militares e incrustar firmemente el sector de la seguridad en una estructura democrática donde una supervisión eficaz por entidades civiles es la norma y no la excepción. Más de 70 diputados de 13 Parlamentos Nacionales y regionales de América Latina identificaron cuáles habrían de ser las “buenas prácticas” indispensables para garantizar una supervisión parlamentaria eficaz.

Teniendo en cuenta las experiencias obtenidas desde esta primera reunión, un nuevo encuentro debería estar enfocado, esta vez más en las nuevas amenazas a las que se enfrenta la región en el sector de la defensa y seguridad. Esta segunda conferencia

interparlamentaria, propuesta a realizar en Bogotá, tendría como objetivo prioritario identificar esos desafíos y evaluar los esfuerzos recientes, y bastante notables, de cooperación intrarregional, así como sugerir instrumentos adecuados que sirvieran a la cooperación interregional.

ESPACIOS DEL SECTOR DE DEFENSA Y SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y SUS AMENAZAS

Teniendo en cuenta a qué niveles la cooperación de los estados en el sector de la defensa y seguridad se ha desarrollado o aún están por desarrollarse, podrían identificarse espacios claves en los que habría que incidir.

- ▶ En el ámbito interno no ha perdido vigencia incidir sobre el **control democrático de las instituciones responsables de la defensa y seguridad**. Esto tiene su reflejo no solo en el trabajo de los parlamentos, sino también en los múltiples y distintos esfuerzos nacionales de reformas de los Ministerios de Defensa o de aquellos encargados de la seguridad pública. En este aspecto, viene destacando la problemática planteada por las nuevas amenazas a la seguridad (como el gran auge del crimen organizado transnacional y de la violencia que este implica) en la dirección de determinar qué instituciones son las que cuentan con mejores medios y preparación para enfrentarlas. Esto implica con frecuencia replantearse a nivel parlamentario el nuevo rol de las instituciones militares sobre las que, precisamente, desde hace poco tiempo los parlamentos han procurado establecer un control parlamentario, con mayor o menor éxito debido, con frecuencia, al anterior papel jugado por los militares en situaciones no democráticas. Esto provoca un nuevo reto, tanto para la rama ejecutiva como para la legislativa, en la distribución de tareas entre las instituciones militares y policiales, entre ministerios de defensa y de seguridad o interior y en la asunción por las mismas de las nuevas reglas. Hay también interrogantes con respecto a la regulación del fenómeno de la constante expansión del sector privado como garante de la seguridad privada, con la consiguiente dejación del monopolio de la fuerza por parte del Estado. Por otra parte, la creciente emisión de “Libros Blancos de Defensa” ha servido no sólo como medida de fomento de confianza hacia el exterior, sino también como instrumento para incrementar la transparencia democrática de las instituciones estatales frente a sus propias sociedades.
- ▶ En el ámbito externo, los ejes en los que debe centrarse la preocupación y la actividad de los mecanismos parlamentarios responsables del sector defensa y seguridad son **las medidas de fomento de confianza mutua, la prevención de conflictos y posibles medidas de alerta temprana, así como la transparencia de los gastos de defensa y política de no proliferación**, sin descuidar, por su especial repercusión en el sensible tema de soberanía, **las operaciones de paz y de estabilización**. La cooperación intrarregional ha aumentado en una manera inimaginable hace unos años en todas estas actividades, no solo a nivel bilateral, sino especialmente a nivel subregional, como lo demuestra el gran avance realizado por el CDS en temas de medidas de fomento de confianza. También otro buen ejemplo de ello son las reuniones 2x2 que periódicamente realizan los 9 países participantes de la región en la Operación de Estabilización en Haití (Minustha).

- ▶ Con respecto a la nueva gran amenaza que representa a nivel nacional y regional el incremento de **crimen organizado transnacional**, el enfoque parlamentario debe dirigirse principalmente a reforzar la gobernabilidad de los países que se ven más directamente afectados, pues es el desafío más preocupante para la sostenibilidad democrática, en gran parte debido a la carencia de unas instituciones preparadas para una rápida respuesta a esta amenaza central. Por el carácter especialmente transfronterizo de las actividades del crimen organizado (tráfico de drogas, lavado de activos, trata y tráfico de personas, tráfico de armas, y productos de robo y piratería, terrorismo y corrupción a nivel gubernamental, parlamentario y judicial y de fuerzas de seguridad) no pueden existir respuestas nacionales efectivas, sino que la coordinación con los países vecinos implicados a todos los niveles se hace indispensable, aunque los métodos y los canales institucionales todavía están por concretarse.

ESPACIOS Y FORMAS DE COOPERACIÓN

La cooperación en temas de defensa y seguridad todavía no tiene un lugar prioritario en las agendas birregionales UE-LAC del diálogo político. Por eso el ámbito parlamentario se presenta como una adecuada plataforma con la que profundizar el intercambio de experiencias y medidas que ayuden a enfrentar desafíos tan perentorios. No sólo en el campo de la lucha en contra del tráfico de drogas o del terrorismo, donde ya ha habido más aproximaciones y cooperación, aunque especialmente a nivel bilateral, son de gran peso los intereses comunes. También y, principalmente, supone un gran peligro para la comunidad internacional la posibilidad de que se precipiten estados fallidos como consecuencia del enorme desafío que la violencia del crimen organizado genera para los estados.

Las experiencias de la integración europea en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, que tienen su manifestación más patente en instituciones como Europol o en la creación del área Schengen con intercambio fluido de inteligencia y control de fronteras, pueden servir posiblemente de guía para iniciar una cooperación transfronteriza en América Latina en estos temas tan sensibles.

Para todas las formas de cooperación intra e interregional en el ámbito del sector seguridad, se requiere que los socios cooperantes actúen en pie de igualdad, y que por voluntad propia sean capaces de ir armonizando los conceptos jurídicos que dan base a las actuaciones de las diversas instituciones garantes de la seguridad interna y externa. Por ello el contacto e intercambio a nivel parlamentario es central para la preparación de nuevas normativas en los países respectivos, que tomen en cuenta el carácter global de las nuevas amenazas y permitan también realizar una respuesta conjunta a las mismas.

ALC parte, además, con una ventaja comparativa con respecto a otras regiones como es la casi ausencia de conflictos interestatales o la levedad de los mismos, la inexistencia de terrorismo de carácter internacional y la prohibición pactada de armas nucleares, químicas y biológicas, pues esto supone que sus poderes legislativos no se ven en la necesidad de desmontar legislaciones previas cuyo contenido supone de por sí una amenaza interestatal. Esta situación debe facilitar y ayudar a fomentar también el desarrollo de nuevos conceptos a nivel parlamentario para la cooperación interregional en el sector de la defensa y seguridad. ■